

УДК 341.232.2:347.734:336.41

Запотоцька О. В. – кандидат технічних наук,
здобувач кафедри адміністративного права
і процесу Національної академії внутрішніх
справ, м. Київ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ЦЕНТРОБАНКІВ: МІЖНАРОДНИЙ АСПЕКТ

Розкрито міжнародний досвід адміністративно-правового статусу національних банків. На підставі теоретичного аналізу міжнародного досвіду в цій сфері наведено низку пропозицій та рекомендацій стосовно імплементації в національне законодавство окремих положень.

Ключові слова: банк, Рада Національного банку України, Правління Національного банку України, повноваження, компетенція, порядок створення.

Дослідження адміністративно-правового статусу Національного банку України (НБУ) дає змогу розкрити його повноваження та компетенцію як публічного органу управління та ключової фігури у вітчизняній банківській системі. Водночас для більш ґрунтовного аналізу варто висвітлити міжнародний досвід правового статусу центробанків провідних країн, визначивши положення, які можна імплементувати в Україні.

Окремі питання функціонування центробанків розглянуто в працях таких учених, як І. Н. Герчикова, О. В. Глушко, О. А. Костюченко, Є. О. Чегринєць та ін.

Статус цих банків регламентовано переважно правовими актами вищої юридичної сили – конституціями та іншими законами відповідної країни [1, с. 31].

На думку Є. О. Чегринця, закріплення правового положення, цілей, функцій і структури центрального банку на законодавчому рівні притаманне всім державам, де існує цей орган. Проте окремим із них властиве конституційно-правове регулювання певних елементів правового статусу центрального банку [2, с. 8].

Норми, які визначають правовий статус центрального банку, наявні в спеціальних розділах чи окремих главах конституцій зарубіжних країн. Зокрема, у Конституції Республіки Кіпр від

16 серпня 1960 року цим питанням присвячено главу III «Голова і заступник голови Центрального банку Республіки» [3, с. 252–253], у Конституції Республіки Польща від 2 квітня 1997 року – розділ X «Публічні фінанси» [3, с. 727–728], у Конституції Швейцарської Конфедерації від 18 квітня 1999 року – розділ VII «Економіка і валюта» [4, с. 554].

У конституціях таких країн, як Угорщина та Чехія, є окремі глави, які безпосередньо присвячені діяльності центрального банку. Так, конституція Угорської Республіки від 18 серпня 1949 року містить главу VI «Державна рахункова палата та Угорський Національний банк» [5, с. 551], а Конституція Чеської Республіки від 16 грудня 1992 року – главу VI «Чеський національний банк» [4, с. 516].

Водночас існує низка країн, у конституціях яких не йдеться про центральний банк (наприклад, Конституція Федеративної Республіки Німеччини від 23 травня 1949 року, Конституція Італійської Республіки від 22 грудня 1947 року та Конституція Французької Республіки від 4 жовтня 1958 року).

У Польщі, Латвії, Італії, Білорусі, Німеччині правове положення центробанків визначено у відповідних законодавчих актах. Однак, наприклад, у Білорусі діяльність цього органу врегульовано Указом Президента.

Таким чином, дослідження та запозичення міжнародного досвіду щодо діяльності центробанків розвинутих країн, на наше переконання, сприятиме, по-перше, реалізації основних принципів банківської системи згідно зі світовими принципами банківської діяльності; по-друге, здійсненню аналізу та виявленню прогалин у діяльності центробанку України; по-третє, удосконаленню діяльності НБУ, що дасть можливість підвищити рівень довіри населення до діяльності центробанку та створенню сприятливого бізнес-клімату, а отже, позитивно вплинути на добробут, зайнятість, рівень життя населення країни.

На нашу думку, позитивним є досвід центробанків Євросистеми, тобто мережі центральних банків єврозони, відповідальної за провадження єдиної грошово-кредитної політики. Ідеться про Європейський центральний банк і національні центральні банки держав – членів ЄС, які використовують євро. Із 1 січня 2015 року зона євро охоплює 19 країн (Австрія, Бельгія, Греція, Естонія, Ірландія, Іспанія, Італія, Кіпр, Латвія, Литва,

Люксембург, Мальта, Нідерланди, Німеччина, Португалія, Фінляндія, Франція, Словаччина та Словенія).

Оскільки обсяг статті не дає змоги розкрити специфіку діяльності центробанків усіх зазначених країн, керуючись принципом першості в банківській сфері та сусідства, зосередимось на розгляді досвіду таких країн, як Польща, Італія, Латвія, Словаччина, Німеччина, Білорусь.

Аналізуючи діяльність центробанків іноземних країн, на нашу думку, передусім необхідно зосередитись на тих країнах, які майже одночасно з Україною здобули незалежність та ініціювали розвиток власної банківської системи. Однією з таких країн-ровесниць є **Республіка Латвія**.

Структура Національного банку Латвії передбачає такі складові: 1) Голова Національного банку Латвії; 2) Рада Національного банку Латвії; 3) Правління Національного банку Латвії.

Основними завданнями Національного банку Латвії є гарантування стабільності цін, стійке економічне зростання, забезпечення високої конкурентоспроможності.

Національний центральний банк Латвії не залежить від державних установ та їх рішень. Грошово-кредитну політику тут провадять відповідно до середньострокової та довгострокової перспектив. Статтею 5 Закону Республіки Латвія «Про Банк Латвії» [6] визначено, що центробанк має право діяти як фінансовий агент уряду в банківських операціях. Рада центробанку Латвії налічує шість осіб.

Основними функціями Національного центрального банку Латвії є: забезпечення цінової стабільності в країні; випуск національної валюти; сприяння безперебійній роботі платіжних систем; видання дозволів (ліцензій) для юридичних осіб, зафіксованих у реєстрі підприємств Латвійської Республіки, за винятком кредитних організацій, для купівлі та продажу готівкової іноземної валюти як ділової активності; збирання, оброблення та зберігання фінансової інформації й даних національного платіжного балансу, а також публікування результатів обробки статистичної інформації; здійснення управління закордонними активами; виконання ролі фінансового агента уряду.

Банк Латвії фінансує свою діяльність від доходів, одержуваних через валютні та кредитні операції. Статутний капітал банку Латвії становить 25 млн латів (понад 38 млн доларів США).

Частину річного прибутку Центрального банку Латвії, розраховану шляхом застосування ставки податку для громадян та оплати в розмірі 50 % прибутку за звітний рік, передають до державного бюджету.

Грошово-кредитна політика центрального банку Латвії має на меті створення сприятливих макроекономічних умов для розвитку національної економіки в довгостроковій перспективі. Курс глобального економічного розвитку засвідчує, що грошово-кредитна політика може сприяти економічному розвитку, зайнятості й фінансовій стабільності завдяки гарантуванню низьких темпів інфляції шляхом підтримання стабільності цін. Таким чином, Центральний банк створює сприятливе та прогнозоване бізнес-середовище.

Найбільш важливими сферами діяльності Національного банку **Республіки Польща** є грошово-кредитна політика, освіта й інформація, послуги державного казначейства, випуск валюти, розвиток платіжної системи, управління офіційними резервами.

Центробанк Польщі виконує такі основні функції:

1) банк-емітент – має виключне право на випуск валюти, що є законним платіжним засобом у країні (визначає її кількість, організовує грошовий обіг і регулює кількість валюти в ньому);

2) банк для банків – регулює діяльність інших банків з метою гарантування безпеки вкладів, стабільності банківського сектору;

3) центральний банк держави – надає банківські послуги центральному уряду, утримує рахунки уряду та інших центральних державних установ, державних цільових фондів, а також підрозділів центрального уряду, виконуючи їхні платіжні доручення [7].

Відповідно до ст. 3 Закону «Про Національний банк Польщі» [8], основними завданнями Національного банку Польщі є: гарантування стабільності цін за умов одночасної підтримки економічної політики уряду; організація грошових розрахунків; проведення операцій в іноземній валюті в межах законів; надання банківських послуг у сфері державного бюджету; регулювання ліквідності банків та їх рефінансування; створення передумов для розвитку банківської системи; сприяння стабільності національної фінансової системи; розвиток грошової та банківської статистики, платіжного балансу й міжнародної інвестиційної позиції; виконання інших завдань, визначених законом; управління валютними резервами.

У ст. 6 окресленого Закону визначено, що органами управління Національного банку Польщі є: 1) Голова Національного банку Польщі; 2) Рада грошово-кредитної політики; 3) Правління Національного банку Польщі [8].

Голову призначає Сейм (Нижня палата польського парламенту) на прохання Президента строком на шість років. Ця особа є Головою Ради грошово-кредитної політики й Правління Національного банку Польщі.

Голову Національного банку Польщі може бути звільнено в разі, якщо цей службовець не виконує своїх обов'язків через тривалу хворобу, був визнаний винним у вчиненні злочину, надав неправдиві відомості про люстрацію, що підтверджено рішенням суду, або суд держави заборонив йому обіймати керівні посади чи виконувати функції, пов'язані з виконанням особливих повноважень у державних органах.

Окрім Голови, Рада грошово-кредитної політики налічує також дев'ять членів, яких призначають Президент, Сейм і Сенат у рівних кількостях. Термін повноважень члена Ради грошово-кредитної політики становить шість років. Щороку ця Рада визначає пріоритетні напрями й основні принципи грошово-кредитної політики. Рада встановлює рівень основних процентних ставок, визначає принципи операцій на відкритому ринку, а також принципи та процедури розрахунку і підтримання необхідних резервів. Рада схвалює також фінансовий план центрального банку і доповідь про діяльність Національного банку Польщі.

Правління Національного банку Польщі передбачає наявність Голови та шести-восьми членів, зокрема двох його заступників. Членів Правління Національного банку Польщі призначає та звільняє з посади Президент Польщі на прохання Голови Національного банку. Членів Правління останнього призначають строком на шість років. Його основним завданням є виконання резолюцій Ради з грошово-кредитної політики, реалізація плану заходів Національного банку Польщі, виконання фінансового плану, затвердженого Радою, і виконання завдань, пов'язаних із політикою обмінного курсу та платіжної системи [8].

Статтею 22 Закону [8] визначено обов'язок Національного банку Польщі співпрацювати з Міністерством фінансів Польщі, Центральним статистичним управлінням, Сеймом, Сенатом та їхніми комітетами. Зокрема, Голова Національного банку Польщі

є членом Комітету з фінансової стабільності. Так, Голова Національного банку Польщі від імені Ради: квартально подає на розгляд парламенту й Раді міністрів інформацію про платіжний баланс, річний звіт про міжнародну інвестиційну позицію; вносить на розгляд Раді міністрів і міністру керівні принципи грошово-кредитної політики фінансів проєктів, законодавчі пропозиції щодо проєкту Закону про бюджет, прогнозу платіжного балансу.

У ст. 61 Закону [8] передбачено, що статутний фонд Національного банку Польщі становить 1,5 млрд доларів США*.

Варто звернути увагу на розміри облікових ставок, які встановлює Національний банк Польщі: ставка рефінансування – 3,5 %; ставка з переуступки – 1,75 %; ломбардна ставка – 2,5 %; базова ставка – 1,5 %. Варто акцентувати на стабільності зазначених розмірів процентних ставок, які залишалися незмінними протягом дев'яти місяців 2015 року й усього 2016 року, що свідчить про стабільність фінансової та банківської систем.

Для порівняння зазначимо, що облікова ставка НБУ станом на 26 січня 2017 року становить 14 % річних [9] (у 2015 році вона становила 22 % [10]). Розмір ломбардної ставки НБУ протягом лише 2016 року коливався від 24 (станом на січень) до 16 % (жовтень) [11].

Таким чином, розміри ставок, установлені Національним банком Польщі, у декілька разів є меншими, аніж ставки, визначені НБУ, що дає змогу констатувати наявність у цій країні сприятливого фінансового клімату, а отже, стан фінансового благополуччя громадян. На нашу думку, Голова НБУ має більше уваги приділяти створенню нових, більш ефективних економічних механізмів, що зменшать відсоткове навантаження на бізнес і громадян.

Національний банк Польщі тісно співпрацює з Міжнародним валютним фондом, Світовим банком, Європейським банком реконструкції та розвитку, Банком міжнародних розрахунків і Європейським центральним банком.

Правовий статус центробанку **Республіки Білорусь** визначає Указ Президента «Про затвердження Статуту

* Статутний капітал НБУ становить 10 млн грн.

Національного банку Республіки Білорусь» [12]. Його правління налічує 11 осіб.

Головними завданнями центрбанку Білорусі є: захист і забезпечення стійкості білоруського рубля, зокрема його купівельної спроможності та курсу відносно іноземних валют; забезпечення стабільності банківської системи Республіки; гарантування ефективного, надійного та безпечного функціонування платіжної системи.

Пунктом 12 зазначеного Статуту окреслено функції цього органу. Водночас у Законі Республіки Білорусь «Про Національний банк Республіки Білорусь» з-поміж наведених функцій центрбанку не виділено основні, що є, на нашу думку, неправильним.

Проаналізувавши зміст зазначених функцій, можна стверджувати, що важливими функціями, які відсутні в положеннях Закону України «Про Національний банк України», є такі: здійснення моніторингу організацій шляхом систематичного проведення опитувань для виявлення тенденцій економічних процесів, їх аналізу та прогнозування взаємодії з інструментами грошово-кредитної політики; регулювання лізингової діяльності та здійснення контролю за дотриманням відповідного законодавства; організація роботи щодо підвищення фінансової грамотності населення.

У Білорусі, як і в Латвії, центрбанк надає посередницькі послуги як фінансовий агент Уряду з розміщення державних цінних паперів.

Статутний капітал Національного банку Білорусі становить 25 млн білоруських рублів (близько 12 млн 100 тис. доларів США).

Відповідно до Указу «Про Національний банк Республіки Білорусь», підзвітність Національного банку Президентові Республіки Білорусь, серед іншого, передбачає: затвердження Президентом Статуту Національного банку, змін та/або доповнень до нього; призначення Президентом за згодою Ради Республіки Національних зборів Республіки Білорусь Голови і членів Правління Національного банку, звільнення їх з посади з повідомленням цієї Ради; визначення Президентом аудиторської організації для проведення аудиту діяльності Національного банку; затвердження Президентом річного звіту Національного банку.

Водночас ні ст. 106 Конституції України, ні Закон України «Про Національний банк України» не містять норм, які б уповноважували Президента чи Верховну Раду України

призначати аудиторську фірму з метою проведення аудиторської перевірки НБУ. Навпаки, як це не виглядає банально, однак у ч. 2 ст. 70 Закону України «Про Національний банк України» чітко визначено, що Рада Національного банку затверджує аудиторську фірму для перевірки річної фінансової звітності Національного банку. Таким чином, НБУ самостійно обирає того, хто буде здійснювати аудит. На нашу думку, зазначена норма унеможливорює прозорість отриманих результатів, а отже, об'єктивність результативності діяльності НБУ.

Центральний банк **Республіки Італія** – це державно-правовий інститут, який регулюється національним та європейським законодавством. Він є невід'ємною частиною Євросистеми, що складається з національних центральних банків країн євросони і Європейського центрального банку. Євросистеми й центральні банки країн – членів ЄС, які не прийняли євро, становлять Європейську систему центральних банків.

Основними завданнями Центрального банку Італії є забезпечення стабільності цін Євросистеми в межах Договору про функціонування ЄС, ефективності фінансової системи, реалізація принципу захисту заощаджень, закріплених у ст. 47 Конституції Республіки Італії тощо.

Центральний банк Італії є компетентним національним органом єдиного контрольного механізму банків. Передумовою ефективності інституційних заходів цього органу є організація заходів, спрямованих на охорону своєї незалежності від впливу ззовні. Італійське банківське законодавство гарантує певну автономію з метою реалізації свого мандату. В обмін на таку автономію на Національний банк Італії покладено суворі обов'язки щодо прозорості й розкриття інформації. Банк повідомляє про роботу уряду й парламенту громадськості шляхом опублікування даних про його інституційну діяльність і використання ним відповідних ресурсів [13].

Основною функцією банку Італії є гарантування грошової та фінансової стабільності, які необхідні для сталого економічного розвитку. Діяльність банку передбачає низку зобов'язань у межах Євросистеми і в усьому світі. Управління цього банку ґрунтується на принципі незалежності, закріпленому в ЄС, національному законодавстві, а також безпосередньо в статуті.

Особливий інтерес становить організаційна структура Національного банку Італії. Вона передбачає три рівні: міжнародний, національний та місцевий.

Головний офіс розробляє та провадить стратегічну, управлінську й оперативну політику. На національному рівні банк організовує діяльність філій, розташованих в обласних центрах та окремих столицях провінцій. Їхня діяльність пов'язана з Державною казначейською службою, банківським і фінансовим наглядом, погодженням грошових знаків, функціонуванням платіжних систем і наданням послуг економічного аналізу та статистичних обстежень на місцевому рівні. Банк має представництва в Лондоні, Нью-Йорку і Токіо.

Підрозділ фінансової розвідки має автономну позицію. Банк Італії нині бере участь в реорганізації, спрямованій на підвищення якості, економічності й ефективності послуг, що надаються в країні, відповідно до зміни економічного та фінансового клімату і з можливостями, запропонованими технологічними інноваціями.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Глушко А. Конституционно-правовой статус центральных банков / А. Глушко // Финансовое право. – 2006. – № 5. – С. 30–31.
2. Чегринец Е. А. Конституционно-правовой статус центральных банков Европейского Союза (на примере европейской системы центральных банков): автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Чегринец Егор Алексеевич. – М., 2001. – 20 с.
3. Конституции государств Европы : в 3 т. / под ред. Л. А. Окунькова. – Т. 2. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 2. – 840 с.
4. Конституции государств Европы : в 3 т. / под ред. Л. А. Окунькова. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 3. – 792 с.
5. Конституции государств Европы : в 3 т. / под ред. Л. А. Окунькова. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 1. – 824 с.
6. О Банке Латвии [Электронный ресурс] : Закон, принятый Верховным Советом Латвийской Республики 19 мая 1992 г. (по состоянию на 25 окт. 2001 г.). – Режим доступа: http://www.pravo.lv/likumi/31_zobl.html. – Загл. с экрана.

7. Национальный банк Польши [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ru.exchangecurrency.biz/central-banks/poland>. – Загл. с экрана.

8. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2013 r. poz. 908) [Electronic Resource]. – Mode of access: <http://www.dziennikustaw.gov.pl/du/2013/908/D2013000090801.pdf>. – Title from the screen.

9. Облікова ставка Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=53647. – Назва з екрана.

10. Національний банк України залишив облікову ставку незмінною [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=25060811&cat_id=55838. – Назва з екрана.

11. Розмір ломбардної ставки, встановлений Національним банком України на 2016 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://cons.parus.ua/_dict_view.asp?rnх=.140Хс4271f9f1db0eb3795cf020117c4f735. – Назва з екрана.

12. Об утверждении Устава Национального банка Республики Беларусь [Электронный ресурс] : 13 июня 2001 г. № 320. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=P30100320>. – Загл. с экрана.

13. Banca D'Italia Eurosystema [Electronic Resource]. – Mode of access: <http://www.bancaditalia.it/chi-siamo/index.html>. – Title from the screen.

REFERENCES

1. Glushko, A. (2006). Konstitutsionno-pravovoi status tsentralnyh bankov [Constitutional-legal status of central banks]. *Finansovoe pravo, Financial Law*, 5, 30-31 [in Russian].
2. Chegrinets, E.A. (2001). Konstitutsionno-pravovoi status tsentralnyh bankov Evropeiskogo Soiuzu (na primere evropeiskoi sistemy tsentralnyh bankov) [Constitutional and legal status of central banks of the European Union (on the example of the European system of central banks)]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Moscow [in Russian].
3. Okunkova, L.A. (Ed.). (2001). *Konstitutsii gosudarstv Evropy [Constitutions of the countries of Europe]*. (Vols. 2). Moscow: Norma [in Russian].
4. Okunkova, L.A. (Ed.). (2001). *Konstitutsii gosudarstv Evropy [Constitutions of the countries of Europe]*. (Vols. 3). Moscow: Norma [in Russian].
5. Okunkova, L.A. (Ed.). (2001). *Konstitutsii gosudarstv Evropy [Constitutions of the countries of Europe]*. (Vols. 1). Moscow: Norma [in Russian].

6. Zakon, priniaty Verhovnym Sovetom Latviiskoi Respubliki O Banke Latvii: ot 19 maia 1992 g. (po sostoianiiu na 25 okt. 2001 g.) [The law adopted by the Supreme Council of the Republic of Latvia Bank of Latvia from May 19, 1992 (As of October 25, 2001)]. (n.d.). www.pravo.lv. Retrieved from http://www.pravo.lv/likumi/31_zobl.html [in Russian].

7. Natsionalnyi bank Polshi [National Bank of Poland]. (n.d.). ru.exchangecurrency.biz. Retrieved from <http://ru.exchangecurrency.biz/central-banks/poland> [in Russian].

8. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2013 r. poz. 908) Retrieved from <http://www.dziennikustaw.gov.pl/du/2013/908/D2013000090801.pdf>.

9. Oblikova stavka Natsionalnogo banku Ukrainy [The discount rate of the National Bank of Ukraine]. (n.d.). bank.gov.ua. Retrieved from https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=53647 [in Ukrainian].

10. Natsionalnyi bank Ukrainy zalyshyv oblikovu stavku nezminnoi [The National Bank of Ukraine left the discount rate unchanged]. (n.d.). bank.gov.ua. Retrieved from https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=25060811&cat_id=55838 [in Ukrainian].

11. Rozmir lombardnoi stavky, vstanovlenyi Natsionalnym bankom Ukrainy na 2016 rik [The size of the lombard rate set by the National Bank of Ukraine for 2016]. (n.d.). cons.parus.ua. Retrieved from http://cons.parus.ua/_dict_view.asp?mx=.140Xc4271f9f1db0eb3795cf020117c4f735 [in Ukrainian].

12. Ob utverzhdenii Ustava Natsionalnogo banka Respubliki Belarus [Approval of the Statute of the National Bank of the Republic of Belarus]. (n.d.). www.pravo.by. Retrieved from <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=P30100320> [in Russian].

13. Banca D'Italia Eurosystema. Retrieved from <http://www.bancaditalia.it/chisiamo/index.html>.

Стаття надійшла до редколегії 06.03.2017
